IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 22)
z dnia 22 grudnia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 22)

22 grudnia 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 22/19, SK 61/20, SK 21/20, SK 13/20, SK 87/19, SK 32/20.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Tomasz Esmund**, **Zbigniew Gromek**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Marcin Spyra** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej, ostatnie w tym roku, ostatnie przed świętami. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów pracujących zdalnie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Jeżeli nie ma uwag do porządku obrad, to zarządzam głosowanie, żebyśmy mogli sprawdzić kworum. Jest kworum.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy K 22/19. Jest to projekt bez wyznaczonego posła. Projekt stanowiska przedstawi pan mecenas Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 22/19 została zainicjowana wnioskiem rady powiatu grodziskiego z 10 października 2019 r. Autorem wniosku jest jednostka samorządu terytorialnego, która zakwestionowała art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Przedstawię pokrótce przedmiot kontroli. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy dotyczą zasad finansowania zadania publicznego. Chodzi o usuwanie pojazdów z dróg w trybie ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Chodzi o pojazdy, co do których została wydana dyspozycja o ich usunięciu, czy to przez policję, czy przez straż miejską. Chodzi o pojazdy źle zaparkowane, o wraki, które musiały zostać usunięte z dróg, czy też o pojazdy, które były prowadzone przez osoby niemające do tego uprawnień. Takie pojazdy są zazwyczaj usuwana na parkingi prowadzone przez podmioty prywatne.

Do 2009 roku zadania z zakresu usuwania pojazdów z dróg były realizowane przez organy administracji rządowej. Właściwi do tego byli naczelnicy urzędów skarbowych. Również skarb państwa ponosił koszty, po pierwsze, usuwania pojazdów z dróg, po drugie, przechowywania tych pojazdów, bowiem pierwotnie ponoszą te koszty przedsiębiorcy prowadzący parkingi. Co roku występują oni do organu właściwego do usuwania pojazdów z dróg o zwrot kosztów. Jeżeli taki pojazd nie zostanie zabrany przez oznaczony okres przez jego właściciela, to wówczas przechodzi na własność skarbu państwa i następuje procedura zniszczenia pojazdu. W większości przypadków nie udawało się od właścicieli takich pojazdów ściągnąć należności związanych z przechowywaniem pojazdu i ściągnięciem pojazdu z drogi. W związku z tym finalnie koszty te obciążały organy władzy publicznej.

Podstawową kwestią jest fakt, że od 3 września 2010 roku, w związku ze zmianą stanu prawnego, nastąpiła również zmiana organów właściwych w sprawie usuwania pojazdów z dróg. Do 2010 roku zadania te należały do zakresu administracji rządowej, a od 2010 roku zadania te zostały przejęte przez powiaty. W momencie przejęcia zadań przez powiaty, na parkingach znajdowały się pojazdy usunięte z dróg jeszcze przed momentem przejęcia tych zadań przez powiaty. Pojawił się problem, kto ma sfinansować przechowywanie tych pojazdów – czy będzie to skarb państwa, który wcześniej ponosił odpowiedzialność finansową w tym względzie, czy bezwzględnie od 3 września 2010 roku koszty te ma ponosić powiat, mimo że usunięcie pojazdu nastąpiło jeszcze w okresie, gdy to zadanie należało do administracji rządowej i pojazd przez długi okres mógł być przechowywany na parkingu. Koszty przechowywania pojazdów na parkingu są dość znaczne i wynoszą około 30 zł za dobę. W związku z tym, jeżeli pojazd był przechowywany przez rok czy nawet dwa lata, to te koszty wynosiły kilka, a czasami nawet kilkanaście tysięcy złotych. Wielokrotnie te sumy przekraczały wartość pojazdów, które zostały usunięte.

Kwestię ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów przed dniem 3 września 2010 r. regulował przepis przejściowy. To jest właśnie ten przepis, art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, który został zaskarżony w niniejszym postępowaniu. Ten przepis przewidywał, że tylko część kosztów sprzed 3 września 2020 r. ponosi skarb państwa, natomiast część kosztów została przeniesiona na samorząd powiatowy.

Na tym tle wnioskodawca, czyli rada powiatu grodziskiego, sformułował zarzut, że naruszeniem konstytucji jest: 1) nałożenie na samorząd kosztów przechowywania pojazdów za okres, w którym zadania te nie należały do zakresu działania samorządu; 2) nawet jeżeli uznać, że dopuszczalne jest takie działanie, gdzie samorząd jest zobowiązany do ponoszenia kosztów finansowania zadań za okres, kiedy należały one do administracji rządowej, to wówczas zgodnie z art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji należy zapewnić odpowiednie środki finansowe na realizację tego zadania przez samorząd powiatowy. Wnioskodawca stwierdził, że kwestionowany przepis narusza art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji, bo te przepisy mówią o konieczności zapewnienia odpowiedniego finansowania zadań samorządu terytorialnego i zapewnienia odpowiedniego udziału samorządu w finansowaniu zadań publicznych. Według wnioskodawcy ten wymóg nie został spełniony.

Przedstawię teraz podstawowe założenia stanowiska Sejmu, które zawarte są w przedstawianym projekcie. Zdaniem Sejmu zarzut sformułowany przez radę powiatu grodziskiego nie zasługuje na uwzględnienie. Po pierwsze, wnioskodawca nie przedstawił kosztów realizacji zadań. Wyliczenia, które zostały przestawione, nie dotyczą okresu lat 2009, 2010, kiedy nastąpiło przekazanie tego zadania, ale lat późniejszych. Podano, że całościowo koszty te wynoszą dla powiatu grodziskiego 2 mln zł, ale dotyczyły one okresu, w którym te zadania były realizowane przez powiat. Po drugie, wnioskodawca nie zauważył, że ustawodawca przyznał możliwość ubiegania się przez powiaty o dotację z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. W latach 2013–2014 ustawodawca przewidział możliwość ubiegania się o taką specjalną dotację w celu pokrycia zwiększonych kosztów w związku z koniecznością utylizacji pojazdów i pokrycia kosztów ich przechowywania jeszcze w latach 2009 i 2010. Po trzecie, w stanowisku Sejmu wskazano, że orzecznictwo TK dotyczące zapewnienia samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a więc art. 167 ust. 1 konstytucji jest bardzo restrykcyjne. W szczególności TK wymaga wskazania, że wystąpiła sytuacja, w której jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie wykonywać zadań publicznych, bowiem nowe zadania lub obowiązek finansowania w zwiększonym zakresie dotychczas wykonywanych zadań powoduje takie przeciążenie samorządu, że pozostałe zadania nie mogą być w dotychczasowym zakresie realizowane. Wnioskodawca nie wykazał, że wystąpiła taka sytuacja. Ponadto TK wskazał, że wyłącznie rażące naruszenia samodzielności finansowej samorządu mogą stanowić podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji. Normy te mają charakter przede wszystkim kierunkowy, dyrektywalnie wskazują ogólny kierunek działań.

Uwzględniając te okoliczności w stanowisku Sejmu przedstawiliśmy wniosek o stwierdzenie, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4, w związku z art. 2 konstytucji, a więc z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy K 22/19.

Czy są pytania? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą K 22/19. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 61/20. Jeszcze raz pan Zbigniew Gromek, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawię teraz projekt stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 61/20 z dnia 20 września 2019 r. Skarżącymi są osoby fizyczne zamieszkałe w województwie mazowieckim. Sprawa dotyczy art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

Ta ustawa przenosiła szeroki katalog kompetencji wykonywanych dotychczas przez organy administracji rządowej na organy samorządu terytorialnego. Przenosiła ona również – jest to istotne ze względu na niniejsza sprawę – uprawnienia w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego. Dotychczas wykonywały to organy rządowej administracji terenowej, czyli wojewoda lub organy administracji zespolonej, natomiast od momentu wejścia w życie tej ustawy uprawnienia te przeszły na organy samorządu terytorialnego.

Przedstawię teraz faktyczny stan prawny, wtedy łatwiej będzie pokazać, na czym polegało naruszenie i jaki jest przedmiot skargi. Skarżący zamieszkują w obszarze oddziaływania portu lotniczego Warszawa-Okęcie. Ustawa – Prawo ochrony środowiska, przewiduje możliwość utworzenia w takiej sytuacji obszaru ograniczonego użytkowania. Obszar ten obejmuje tereny sąsiadujące bezpośrednio z przedsięwzięciem, które oddziałuje na środowisko, w tym przypadku port lotniczy. Takimi przedsięwzięciami może być np. oczyszczalnia ścieków lub innego rodzaju przedsięwzięcia, które oddziałują na środowisko, ale w sposób znacząco przekraczający zwykłe oddziaływanie.

Utworzenie danego obszaru ograniczonego użytkowania wiąże się z kilkoma sprawami. Po pierwsze, fakt ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania legalizuje niejako dopuszczalność emisji na danym obszarze, takich emisji, które znacząco przekraczają zwykle tolerowany poziom. W tym przypadku chodzi oczywiście o nadmierny hałas, który powoduje ruch lotniczy i samoloty podchodzące do lądowania. Ustanawiając obszar ograniczonego użytkowania można również wprowadzać określone zakazy dotyczące rozbudowy nieruchomości czy użytkowania nieruchomości w określonym celu, np. można zakazać prowadzenia przedszkoli, domów opieki społecznej itp. To są ograniczenia, które dotykają właścicieli nieruchomości w związku z objęciem ich nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania.

Z drugiej strony fakt objęcia nieruchomości obszarem ograniczonego użytkowania pozwala na domaganie się odszkodowania. W tym przypadku od zarządcy portów lotniczych. Takie odszkodowanie ma na celu, po pierwsze, zrekompensowanie obniżenia wartości nieruchomości w związku z tym, że dana nieruchomość jest stale objęta emisjami. Po drugie, jest możliwe domaganie się zwrotu nakładów poniesionych w związku z modernizacją nieruchomości. W tym przypadku chodzi o przeprowadzanie prac modernizacyjnych, które chroniłyby przed nadmiernym hałasem, np. wymiana okien.

Przechodzę konkretnie do stanu faktycznego. Na nieruchomości skarżących został ustanowiony obszar ograniczonego użytkowania. Najpierw uczynił to wojewoda poprzez wydanie w 2007 roku rozporządzenia, czyli aktu prawa miejscowego o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania dla portu lotniczego Warszawa-Okęcie, a od 2011 roku dla tego obszaru obowiązywał akt prawa miejscowego, ale już wydany przez samorząd województwa mazowieckiego, czyli przez sejmik wojewódzki.

Co istotne dla tej sprawy? Kwestionowana ustawa przenosiła kompetencje z zakresu ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania z organu terenowej administracji rządowej, jakim jest wojewoda, na samorząd województwa. Ta zmiana nastąpiła w 2008 roku.

Jakie zarzuty na tym tle sformułowali skarżący? Wskazują oni, że wojewoda nie powinien wydać w 2007 roku rozporządzenia w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, bo przepis przejściowy zakładał, że w tym okresie kompetencja ta przeszła już na samorząd wojewódzki, w tym przypadku na samorząd województwa mazowieckiego. Skarżący podnoszą, że w związku z tym rozporządzenie wojewody z 2007 roku zostało wydane bez podstawy prawnej.

Dlaczego skarżący odnoszą się do rozporządzenia z 2007 roku? Skarżący wystąpili z roszczeniami odszkodowawczymi. Domagali się odszkodowania od portów lotniczych, ale wystąpili z takim roszczeniem dopiero w okresie obowiązywania uchwały ustanawiającej obszar ograniczonego użytkowania, a więc uchwały z 2011 roku. Porty lotnicze, co zostało potem potwierdzone przez sądy, nie uwzględniły tego roszczenia. Wskazano, że wnioskodawcy powinni wystąpić z roszczeniami nie w czasie obowiązywania uchwały z 2011 roku, ale już w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2007 roku, a więc 4 lata wcześniej. Uchwała z 2011 roku nie wymuszała ograniczeń w użytkowaniu ich nieruchomości, a przeciwnie, wprowadzała w tym zakresie pewne rozluźnienia i dawała więcej praw. W związku z tym powinni wystąpić w 2007 roku i mieli dwa lata na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych. Skoro nie zgłosili wniosku a ustawodawca wprowadził termin zawity, to nie mogą później tego realizować. W szczególności, wprowadzenie nowej uchwały w 2011 roku nie zaktualizowało na nowo możliwości wystąpienia z roszczeniami.

Skarżący podnieśli zarzut, że ustawodawca poprzez dopuszczenie, żeby w 2007 roku wojewoda mógł ustanowić obszar ograniczonego użytkowania naruszył prawa skarżących, a przede wszystkim ich prawo do własności, bo zostali pozbawieni możliwości zgłaszania roszczeń odszkodowawczych, a zarazem została na nich zastawiona pułapka prawna, która wyrażała się w tym, że skarżący nie wiedzieli, że w 2007 roku obowiązywało rozporządzenie, bo ich zdaniem podstawa prawna wydania tego rozporządzenia była wątpliwa. Według ich wiedzy dopiero w 2011 roku zostały wprowadzone takie ograniczenia, ale w 2011 roku od dwóch lat nie mogli już wnieść roszczeń odszkodowawczych.

Stanowisko Sejmu, które zostało zaproponowane w omawianym projekcie jest następujące. Został sformułowany wniosek, że zarzut postawiony przez skarżących jest niezasadny. Skarżący dokonali niewłaściwej wykładni kwestionowanego przepisu. Nietrafne jest stwierdzenie, które zostało przez nich podniesione, jakoby już 1 stycznia 2006 roku uprawnienie do ustanowienia strefy ograniczonego użytkowania miało przejść na organy samorządu terytorialnego. Art. 47 ust. 2, jak i konkretne przepisy kwestionowanej ustawy, a więc te, które dotyczą kompetencji w zakresie ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania wprost pokazują, że kompetencja ta została przeniesiona na samorząd wojewódzki dopiero z dniem 1 stycznia 2008 roku. Zatem do 31 grudnia 2007 roku wojewoda zachował uprawnienia do ustanawiania takiego obszaru i wydany przez niego akt został wydany w okresie, w którym te kompetencje nadal mu przysługiwały. Przepis przejściowy kwestionowany przez skarżących, art. 47 ust. 2, który przewidywał, że akty prawa miejscowego wydane przed przeniesieniem kompetencji z organów administracji rządowej na organy samorządowe, ten przepis trafnie i zgodnie z prawem mógł wprowadzić taką sytuację, że rozporządzenia wojewody dalej obowiązywały, mimo to, że z dniem 1 stycznia kompetencja do ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania przeszła na samorząd wojewódzki.

Wskazano w projekcie stanowiska, że nie miała miejsca sytuacja, w której skarżący zostali pozbawieni możliwości podniesienia roszczeń odszkodowawczych. W ciągu dwóch lat od zaistnienia rozporządzenia wojewody taką możliwość mieli, ale z niej nie skorzystali. Stąd trafne rozstrzygnięcia sądów, które także zostały zakwestionowane przez skarżących w podniesionej przez nich skardze, że fakt ustanowienia nowego obszaru ograniczonego użytkowania nie aktualizuje możliwości ponownego domagania się odszkodowania. Skarżący mieli taką możliwość w latach 2007–2009, ale z niej nie skorzystali i dlatego ich zarzuty naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 i art. 2 konstytucji nie są zasadne. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za przedstawienie sprawy. Otwieram dyskusję na temat sprawy SK 61/20.

Czy są pytania. Nie ma. Dziękuję bardzo. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 61/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (26) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że Komisja przyjęła projekt stanowiska jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 21/20. Pan Marcin Spyra, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta skarga została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Poprzednik prawny skarżących był jednym z dwóch członków zarządu spółki z o.o. Ta spółka miała problemy finansowe, które przede wszystkim wyrażały się tym, że nie płaciła należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne przez dłuższy okres. Nie płaciła także innych zobowiązań. W pewnym momencie zarząd złożył wniosek o wszczęcie postępowania naprawczego, ale sąd już na tym etapie stwierdził, że nie ma do tego podstaw, bo są podstawy do ogłoszenia upadłości. Została ogłoszona upadłość, w ramach której nie zostały zaspokojone zobowiązania i w związku z tym ZUS wydał rozstrzygnięcie, na podstawie którego członkowie zarządu mieli osobiście zapłacić niewykonane zobowiązania. Następnie poprzednik prawny skarżących zmarł, ale jako konsekwencja dziedziczenia po nim skarżące także odpowiadały za to zobowiązanie. Doszło do sporu sądowego, w którym ustalono, że okoliczności faktyczne nie budzą wątpliwości. Zarówno sąd I jak i II instancji nie miały żadnych wątpliwości w tym zakresie.

Podstawą do orzeczenia odpowiedzialności tego członka zarządu był art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej w obowiązującym wówczas brzmieniu. Zgodnie z tym przepisem za zaległości podatkowe spółki z o.o. i innych spółek wymienionych w tym przepisie odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie jej zarządu, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu nie wykazał, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub wszczęto postępowanie zapobiegające upadłości. Niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości lub niewszczęcie postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości nastąpiło bez jego winy, jeżeli nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części.

Żadna z tych trzech okoliczności w sprawie nie miała miejsca, wobec tego uznano, że skarżące ponoszą odpowiedzialność i są zobowiązane do zapłaty tych zobowiązań, których nie wykonała spółka.

Skarżące kwestionują zgodność z konstytucją tego przepisu, jako podstawę rozstrzygnięcia w ich sprawie. Przepis obecnie obowiązuje już w innym brzmieniu, ale niewątpliwie w tym brzmieniu był podstawą rozstrzygnięcia, które wpływało na ich prawa i wolności, które wynikają z konstytucji. Są pewne wady, jeżeli chodzi o sposób sformułowania skargi, ale po zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet,* po ocenie tego co jest istotą skargi, po minięciu wadliwie powołanych wzorców, można przyjąć, że skarżące stawiają dwa podstawowe zarzuty. Pierwszy z nich dotyczy niezgodności z zasadą równości wobec prawa, a ściślej mówiąc naruszenia ich praw majątkowych, prawa do własności i innych praw majątkowych, w związku z naruszeniem równości wobec prawa. Wskazują, że ich poprzednik prawny był pracownikiem. Twierdzą, że pracownicy podlegają szczególnemu reżimowi odpowiedzialności, który chroni ich przed odpowiedzialnością za zobowiązania podmiotu, w którym świadczą pracę. Ich poprzednik prawny był pracownikiem, był członkiem zarządu, ale twierdzą, że objęcie go, jako pracownika taką samą odpowiedzialnością jak członków zarządu, którzy nie byli pracownikami spółki, stanowi przykład nieproporcjonalnej, zdaniem skarżących, ingerencji w ich prawa majątkowe, co wywodzi się z dwóch elementów. Po pierwsze, z gwarancyjnego charakteru ich odpowiedzialności; a po drugie, z tej okoliczności, iż one nie mogą podnieść w tym procesie zarzutu, zgodnie z którym niewypłacalność, czyli niezaspokojenie tych zobowiązań wywodzi się z wadliwie prowadzonego postępowania upadłościowego. Ich zdaniem, gdyby syndyk prawidłowo prowadził postępowanie upadłościowe, to zaspokojenie nie-

wykonanych zobowiązań względem ZUS byłoby znacznie szersze. Zaskarżony przepis w ogóle wyklucza możliwość badania tych okoliczności w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności na jego podstawie.

Elementy te nie znajdują uzasadnienia w kryteriach wynikających z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie są ingerencją w ich własność i prawa majątkowe, które cierpią na tym, że muszą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania spółki w takim zakresie.

Projekt stanowiska jest następujący, żeby podnieść, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim zakresie te zarzuty nie są uzasadnione. Zaskarżony przepis jest zgodny zarówno z art. 64 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, jak też z art. 64 ust. 2, w związku z art. 24 oraz 32 ust. 1 konstytucji.

Zacznę od zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równości czy też ingerencji w prawa majątkowe w związku z naruszeniem zasady równości wobec prawa. Przede wszystkim, objęcie pracowników będących członkami zarządu i innych pracowników spółki, potraktowanie ich jako jednej kategorii podmiotów mających wspólną cechę relewantną, która nie pozwala na różnicowanie ich reguł odpowiedzialności w spółce, jest nieprawidłowe. Ograniczenia wynikające z Kodeksu pracy, dotyczące odpowiedzialności, rzeczywiście wychodzą z założenia, że pracownik jest nie tylko słabszą stroną stosunku prawnego, ale przede wszystkim że podlega kierownictwu i wykonuje czynności, które ma obowiązek wykonywać ze względu na polecenie, które otrzymuje od pracodawcy. Co więcej, ma także ograniczony dostęp do informacji pozwalających mu na ocenę wszystkich konsekwencji związanych z wykonywanymi czynnościami. Jeżeli nie jest tak zawsze, to można powiedzieć, że jest to typowa sytuacja pracownika. Tymczasem sytuacja członków zarządu, bez względu na to, czy wykonują swój mandat na podstawie stosunku pracy, czy umowy menedżerskiej, czy innego stosunku prawnego, jest zupełnie inna. Członkowie zarządu będący pracownikami mają pełne kompetencje do kierowania spółką. Co więcej, Kodeks pracy zasadniczo wyłącza możliwość kierowania pracami zarządu przez inny podmiot, jest domniemanie kompetencji zarządu, jest pełen dostęp do informacji. Wobec tego mówienie o tym, że wprowadzenie pewnych szczególnych reguł odpowiedzialności dotyczących członków zarządu, bez względu na to, czy pełnią swoje funkcje na podstawie stosunku pracy, czy innego stosunku, jest zupełnie prawidłowe, jest uzasadnione szczególną sytuacją tych podmiotów, więc nie można powiedzieć, że członkowie zarządu i inni pracownicy spółki to są podmioty znajdujące się w tej samej sytuacji i wobec tego ustawa powinna traktować ich, w zakresie odpowiedzialności, w identyczny sposób. W związku z tym te zarzuty nie są uzasadnione. Ten przepis jest w tym zakresie zgodny z powoływanymi wzorcami kontroli, czyli z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji.

Jeżeli chodzi o kolejne zarzuty, czyli zarzuty nieproporcjonalnej ingerencji w prawa majątkowe, to te zarzuty dotyczą nie tyle odpowiedzialności spadkobierców, skarżące nie kwestionują, że jako spadkobiercy nie mogą odpowiadać za te zobowiązania, tylko że w ogóle tego typu ingerencja w prawa członków zarządu jest nieproporcjonalną ingerencją.

Tu przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na układ interesów w spółce kapitałowej, który jest szeroko analizowany przede wszystkim w literaturze ekonomicznej dotyczącej tych spółek. Wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń z osobistego majątku podmiotów, które decydują o zakresie i sposobie prowadzenia działalności spółki, gdyby miała charakter absolutny, powodowałoby skłonność tych osób do przenoszenia ryzyka działalności na osoby trzecie, w szczególności na wierzycieli. To osoby zarządzające spółką określają poziom ryzyka wiążący się z niewypłacalnością spółki. Oczywiście nie mają pełnej kontroli, ale ich decyzje zarządcze są tym, co przede wszystkim wpływa na to, jak ryzykowna jest działalność ponoszona przez spółkę.

Spółka odpowiada wyłącznie swoim majątkiem, a ten majątek jest ograniczony, a więc te osoby mają świadomość, że ani one, ani wspólnicy nie ryzykują niczym więcej niż tym, co jest w spółce, czyli majątkiem spółki. Zobowiązania spółki mogą mieć wartość przekraczającą wartość tego majątku. W istocie zatem ryzyko ponoszą osoby wierzycieli, które mają roszczenia wyższe od tego, z czego mogą się zaspokoić. Względna ochrona tych osób i podział ryzyka w spółce wymaga wprowadzenia mechanizmów, które tę absolutną zasadę nieodpowiedzialności, ani wspólników, ani członków zarządu, przełamią

tam, gdzie doszło do nieuzasadnionej ingerencji w prawa wierzycieli. Oczywiście granicą, która rozstrzyga o tym, że ta ingerencja ustawodawcy, na podstawie zaskarżonego przepisu jest proporcjonalna, są przepisy dotyczące momentu obowiązku ogłoszenia upadłości. To przełamanie zasady nieodpowiedzialności jest w bardzo wąskim zakresie. Wystarczy, że członkowie zarządu spełnią swój obowiązek terminowego złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości.

Należy także zwrócić uwagę na szczególną sytuację ZUS, jako wierzyciela, dlatego że w ekonomicznej analizie prawa spółek wyraźnie zwraca się uwagę na dwie kategorie wierzycieli: wierzycieli dobrowolnych, przede wszystkim kontraktowych, którzy ponoszą mniejsze ryzyko, bo mogą *ex ante* ocenić komu udzielają wierzytelności i wierzycieli niedobrowolnych, czyli tych, których zobowiązanie powstaje z mocy prawa, przede wszystkim wierzycieli deliktowych.

Do tej kategorii należy ZUS, który nie ma żadnego wpływu na to, w stosunku do kogo zostanie wierzycielem. Tu podnosi się słusznie, że ochrona tych podmiotów powinna być szersza. Co więcej, ZUS nie działa we własnym imieniu, ale działa także w kwestii wykonywania zobowiązań względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, rozstrzyga także o jego zdolności wobec ubezpieczonych, bo wypłaca im świadczenia. Wobec tego podział ryzyka między członków zarządu, którzy mają wpływ na to, jak wygląda wypłacalność spółki, a wierzycieli niedobrowolnych, podmioty trzecie, które nie mają wpływu, należy uznać za jak najbardziej trafny i odpowiadający kryteriom proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 konstytucji.

To samo można powiedzieć o zarzucie, który mówi, że nieprawidłowo było prowadzone postępowanie upadłościowe. Trzeba zwrócić uwagę na to, że w tym zakresie osoby, które odpowiadają za zobowiązania spółki nie są pozbawione środków ochrony i mają roszczenia odszkodowawcze w stosunku do syndyka, jeżeli on rzeczywiście wyrządził im szkodę, prowadząc wadliwie postępowanie upadłościowe. Wtedy ten problem jest rozpatrywany w procesie pomiędzy nimi a podmiotem, który rzekomo postępowanie upadłościowe wadliwie prowadził. Natomiast nie jest najlepszym miejscem dla rozpatrywania tej kwestii proces, w którym syndyk nie uczestniczy, czyli postępowanie, w którym mamy z jednej strony ZUS a z drugiej członków zarządu czy ich spadkobierców.

W związku z tym należy uznać, że także ten zarzut jest nietrafny, że zaskarżony przepis jest zgodny z powołanymi wzorcami kontroli. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 21/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 21/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (27) Kto jest przeciw? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 13/20. Pan Tomasz Esmund, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 13/20 dotyczy oceny konstytucyjności art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego, a więc przepisu stanowiącego podstawę wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, w przypadku zaistnienia okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Skarżony przepis w toku postępowania przed TK został znowelizowany. Stanowisko Sejmu odnosi się zatem do przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji, a zatem sprzed 6 listopada 2019 roku, ponieważ w takim kształcie stanowił on podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącego.

Analiza stanu faktycznego skargi wykazała, że skarżący, będąc osobą pozbawioną wolności, został pozwany w sprawie o rozwód. W toku postępowania przed Sądem Okręgowym w Gdańsku skarżący złożył wniosek o wyłączenie sędziego i dwóch ławników. W ocenie skarżącego skład orzekający popełnił liczne uchybienia proceduralne, ponieważ prowadził postępowanie mimo braku prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie ustanowienia dla skarżącego pełnomocnika z urzędu. Skala i częstotliwość tych uchy-

bień wywołała u skarżącego wątpliwości co do bezstronności sądu przy orzekaniu w jego sprawie.

Kluczowe z punktu widzenia problemu konstytucyjnego są ustalenia, że członkowie składu orzekającego w sprawie skarżącego nie zostali wyłączeni od orzekania mimo podnoszenia przez skarżącego zastrzeżeń dotyczących popełnianych przez nich uchybień proceduralnych. Uzasadnieniem odmowy wyłączenia był brak istnienia podstawy prawnej wyłączenia sędziego z przyczyn podnoszonych przez skarżącego.

Skarżący dostrzega problem konstytucyjny w pominięciu prawodawczym, które uniemożliwia wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym w przypadku powzięcia przez stronę postępowania wątpliwości co do bezstronności sędziego z powodów innych niż wyraźnie określone w ustawie. Zdaniem skarżącego przepis nie uwzględnia wypadków wykraczania przez sędziego poza zakres swoich kompetencji lub dokonywania czynności – w ocenie strony postępowania – pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej. Skarżone unormowanie byłoby zgodne z konstytucją, gdyby umożliwiało wyłączenie sędziego na wniosek strony uzasadniony subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności sądu i obiektywnego działania w granicach prawa.

Skarżący zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenie prawa do rzetelnej procedury. Brak istnienia możliwości wyłączenia sędziego w sytuacji, w której strona postępowania uzna, że sędzia – w toku postępowania – wykracza poza zakres swoich kompetencji lub dokonuje czynności pozbawionej podstawy prawnej lub faktycznej może powodować przekonanie jednej strony o faworyzowaniu przez sąd strony przeciwnej i wywoływać utratę zaufania do obiektywizmu sędziego. Brak na gruncie obowiązującego przepisu możliwości wyłączenia sędziego z przyczyny pożądanej przez skarżącego zmusza go do pozostawania stroną postępowania i skutkuje koniecznością dalszego znoszenia dostrzeganych przez niego naruszeń przepisów proceduralnych, co prowadzi do poniżającego traktowania i tym samym narusza jego godność.

W naszej ocenie postępowanie w niniejszej sprawie powinno podlegać umorzeniu w całości ze względu na niedopuszczalność wydania przez TK wyroku.

Przywołane przez skarżącego wzorce kontroli nie mogą być skutecznie przywołane w trybie skargi konstytucyjnej lub zostały powołane w sposób nieprawidłowy. Za jedyny trafnie powołany wzorzec uznać można art. 45 ust. 1, a więc prawo do sądu w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Jednak analiza skargi i dołączonych do niej akt wskazuje, że źródło naruszenia prawa skarżącego do rzetelnej procedury należy widzieć nie tyle w niepełności art. 49 k.p.c. z punktu widzenia prawa do sądu, co w składzie orzekającym w sprawie skarżącego. Skarżący, będąc osobą pozbawioną wolności – jak wynika z jego deklaracji – nie był w stanie odbierać korespondencji sądowej, a postępowanie w jego sprawie głównej było prowadzone pomimo tego, że skarżący złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Analizowana skarga konstytucyjna, mimo że formalnie została skierowana przeciwko art. 49 k.p.c., w rzeczywistości jest zatem skargą na niewłaściwe – w ocenie skarżącego – stosowanie prawa przez sąd orzekający w pierwszej instancji. Zarzuty tego rodzaju, a więc w istocie skierowane na stosowanie prawa przez sąd w konkretnej sprawie indywidualnej, nie mogą być rozpoznawane w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Dodatkowo, w naszej ocenie, skarżący skorzystał z niewłaściwego środka prawnego w ramach instrumentarium przysługującego stronie w postępowaniu cywilnym. Przepisy proceduralne formalnie umożliwiały skarżącemu podniesienie zarzutów dotyczących niewłaściwego stosowania prawa przez skład orzekający w pierwszej instancji. Służą temu jednak środki odwoławcze, w szczególności wniesienie apelacji w sprawie głównej, a nie instytucja wyłączenia sędziego. Niewłaściwa reprezentacja skarżącego, a tym bardziej całkowity brak reprezentacji, są przesłankami nieważności postępowania. Skarżący nie osiągnął zatem zamierzonego efektu procesowego przez dobór niewłaściwego środka procesowego.

Istotne wątpliwości może budzić również to, czy skarżący skierował skargę konstytucyjną przeciwko właściwemu przepisowi. Prawdopodobną przyczyną podnoszonych przez skarżącego uchybień proceduralnych popełnianych przez sąd i poczucia naruszenia jego konstytucyjnych praw mógł być art. 124 § 1 k.p.c. Przepis ten umożliwia sądowi

decydowanie o tym, czy zgłoszenie wniosku o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu powoduje wstrzymanie biegu postępowania. Wyłącznie zatem od decyzji sądu zależy, czy bieg konkretnego postępowania zostanie wstrzymany. W sprawie skarżącego do wstrzymania nie doszło, zatem postępowanie w sprawie głównej było prowadzone mimo złożenia wniosku o przyznanie pełnomocnika procesowego z urzędu. Przepis ten nie został jednak zaskarżony i w naszym stanowisku nie wypowiadamy się w żaden sposób co do jego konstytucyjności.

Przede wszystkim jednak, to jest zasadniczy problem konstytucyjny, za umorzeniem postępowania przemawia to, że skarżący skierował skargę konstytucyjną przeciwko zaniechaniu prawodawczemu, które nie podlega kognicji TK. Dla oceny merytorycznego rozpoznania zarzutu pominięcia istotne znaczenie ma przesądzenie, czy faktycznie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, które może podlegać ocenie TK, czy zaniechaniem, które pozostaje poza zakresem kognicji TK.

Trybunał dopuszcza możliwość kwestionowania konstytucyjności przepisów pod kątem pominięcia jedynie na drodze wyjątku. Wszelkie wątpliwości przy kwalifikowaniu konkretnych sytuacji jako pominięć albo zaniechań należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań w tym sensie, że co do zasady brak regulacji oznacza stan zaniechania, a nie pominięcia prawodawczego. Innymi słowy, przy podejmowaniu próby rozróżnienia pominięcia od zaniechania należy wyjść z założenia, że brak regulacji co do zasady oznacza zaniechanie ustawodawcze.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dokonał rozróżnienia pominięcia od zaniechania, chociaż wskazuje wprost, że granica pomiędzy zaniechaniem a pominięciem nie zawsze jest jednoznaczna. Wypracował też pewne kryteria pomocne w odróżnieniu od siebie obu tych przypadków. W naszym stanowisku omówiliśmy je szczegółowo i dlatego teraz odniosę się tylko do kwestii najistotniejszych, mających znaczenie przesądzające w naszej sprawie.

Podstawowym kryterium rozróżnienia pominięcia od zaniechania jest ustalenie, czy zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie, a więc w przepisie wskazywanym jako niepełny i tych, które zostały pozostawione poza jego zakresem, a więc mających stanowić brakujący element. Jakościowa odmienność materii wskazywanej jako brakująca, od materii unormowanej w zaskarżonym przepisie oznacza przeważnie, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Taka sytuacja występuje w naszej sprawie. Istotne jest również to, że treść normatywna wskazywana przez skarżącego jako brakująca nie może być niekonstytucyjna. Innymi słowy, po jej dodaniu do regulacji uznawanej za niepełną nie może dojść do sytuacji, w której regulacja uzupełniona będzie naruszała inne postanowienia konstytucji. Z taką sytuacją mamy również do czynienia w naszej sprawie.

W naszej ocenie przeświadczenie strony o wykraczaniu przez sędziego poza zakres swoich kompetencji lub dokonywaniu czynności pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej nie może stanowić – pominiętej przez ustawodawcę – samodzielnej przesłanki wyłączenia sędziego na podstawie art. 49 k.p.c. Instytucja wyłączenia sędziego służy odsunięciu od orzekania członków składu orzekającego w przypadku zaistnienia wątpliwości co do ich bezstronności. Korygowanie ewentualnych błędów merytorycznych czy proceduralnych popełnionych przez sąd pierwszej instancji, a więc istota materii uznawanej przez skarżącego za pominiętą, dokonywane jest za pomocą stosownych środków odwoławczych.

Analiza materii pozostawionej poza zakresem regulacji, a więc wskazywanej przez skarżącego jako pominięta, brakująca, nie wykazuje zatem tożsamości ani nawet bliskiego podobieństwa do materii już uregulowanej. Nie zachodzi zatem podstawowy warunek identyfikacji pominięcia polegający na tym, że materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame lub bardzo do siebie zbliżone. Ponadto wskazywana przez skarżącego jako brakująca treść normatywna po jej ewentualnym dodaniu do art. 49 mogłaby być nie do pogodzenia z prawem do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, zasadami niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądów oraz zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego, które wyma-

gają tego, aby rozstrzygnięcia sądowe weryfikowane były przez inny sąd, a nie przez stronę, i to w toku postępowania.

Podsumowując dotychczasowe wywody, zarzuty skarżącego zostały skierowane przeciwko niepodlegającemu kognicji TK zaniechaniu ustawodawczemu. Wątpliwości budzi również to, czy skarżący uczynił przedmiotem skargi właściwy przepis. Jednocześnie skarga została skierowana przeciwko zastosowaniu przepisów proceduralnych przez sąd orzekający w sprawie skarżącego, a przywołane wzorce kontroli, albo nie mogą być skutecznie przywołane w trybie skargi konstytucyjnej, albo zostały powołane w sposób nieprawidłowy, bądź zarzuty zostały skierowane, w związku z danym wzorcem kontroli, na zastosowanie prawa.

Rekomendujemy zatem wniesienie o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa oczywista. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 13/20. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 13/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (27) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 87/19. Jeszcze raz pan Tomasz Esmund.

Ekspert z BAS Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 87/19 dotyczy dwóch skarg konstytucyjnych, połączonych przez TK dla wspólnego rozpoznania ze względu na tożsamość przedmiotu kontroli. To są skargi SK 87/19 oraz SK 7/20. Jedna ze skarg została złożona przez osobę fizyczną a druga przez spółkę prawa handlowego, ale w istocie jest to ten sam skarżący.

Skarżąca spółka złożyła do sądu wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do TK w związku ze sprawą dotyczącą wznowienia postępowania upadłościowego osoby trzeciej. Skarżącej spółce odmówiono przyznania pełnomocnika.

Natomiast w drugiej sprawie skarżący złożył do wojewódzkiego sądu administracyjnego wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA, w związku z nieuwzględnieniem zarzutów skarżącego na wszczęte wobec niego postępowanie egzekucyjne. Skarżącemu odmówiono ustanowienia pełnomocnika. Zatem postanowił sporządzić i wnieść skargę kasacyjną samodzielnie, co okazało się bezskuteczne ze względu na istnienie przymusu adwokacko-radcowskiego.

Skarżący wystąpił o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, tym razem do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do TK, między innymi w celu zaskarżenia przepisu ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski. Skarżącemu również w tej sprawie odmówiono przyznania pełnomocnika.

Kluczowe dla obu skarg są ustalenia, że w sprawach o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego orzekał referendarz sądowy. Na postanowienie referendarza przysługiwała skarga do sądu, jednak sąd orzekał już w roli sądu drugiej instancji, a więc bez możliwości odwołania się do sądu wyższej instancji. Istotne są również ustalenia, że skarżący nie mógł w sposób skuteczny osobiście sporządzić i złożyć skargi kasacyjnej do NSA – ze względu na istniejący przymus adwokacko-radcowski – a w sprawie o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA nie orzekał sąd, lecz referendarz sądowy.

Połączone skargi konstytucyjne dotyczą kilku bloków zagadnień. W ramach procedury cywilnej jest to kwestia dopuszczalności orzekania przez referendarzy sądowych w sprawach o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed TK, a także kwestia orzekania przez sąd, już jako sąd drugiej instancji, w przypadku wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia referendarza sądowego.

Dodatkowo zaskarżone zostały jeszcze przepisy procedury sądowoadministracyjnej dotyczące konstytucyjności przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie skargi kasa-

cyjnej do NSA, a także podniesiono problem konstytucyjny orzekania przez referendarzy sądowych w zakresie przyznania pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed TK.

Jeżeli chodzi o przepisy w ramach procedury cywilnej, to w tym zakresie proponujemy umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania lub zbędność orzekania ze względu na ziszczenie się przesłanek *res iudicata* ewentualnie *ne bis in idem*. W zależności od tego, do której z obu połączonych skarg się odnosimy, ze względu na to, że w listopadzie ub.r. TK przesądził już w sposób jednoznaczny o zgodności z konstytucją przepisów zaskarżonych w tej sprawie. Wtedy też inicjatorem postępowania był ten sam skarżący co w naszej sprawie. Wniósł on do TK ponad 30 skarg konstytucyjnych.

W zakresie dotyczącym przepisów k.p.c., to jest art. 123 § 2 oraz art. 398^{23} § 2 zdanie drugie k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2016 roku, proponujemy umorzenie postępowania. Skarżący już otrzymał odpowiedź orzeczniczą TK w tej kwestii i to są sprawy, które zbyt późno przeszły wstępną kontrolę TK i nie zostały włączone do łącznego rozpoznania.

Dodatkowymi kwestiami, które w sprawie sprzed roku nie były podejmowane, są zagadnienia w ramach procedury sądowoadministracyjnej. Jest to kwestia konstytucyjności i samego istnienia przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA. Chodzi o art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W naszej ocenie skarżący nie uzasadnił w sposób wystarczający zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu. Niezależnie od tego skarżący zaskarżył tym przepisem zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, a powoływanie tego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej jest bardzo dyskusyjne. Stanowisko doktryny jest temu w większości przeciwne, stanowisko TK jest niejednolite.

Mając na uwadze niezwykle lakoniczne uzasadnienie oraz przywołanie wzorca, który nie powinien być głównym wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, proponujemy w tym zakresie umorzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o art. 258 § 1 p.p.s.a., to jest to przepis, który preferuje orzekanie przez referendarzy sądowych w zakresie przyznania pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed TK. Tutaj też mamy bardzo istotne wątpliwości co do spełnienia przez skarżącego warunków formalnych uzasadnienia skargi konstytucyjnej, ponieważ skarżący przywołał bardzo obszerne, wielostronicowe fragmenty wyroku w sprawie asesorów sądowych, które, w naszej ocenie, są całkowicie nieadekwatne do podnoszonych problemów, ponieważ wyrok TK w sprawie asesorów sądowych z 2007, SK 7/06, dotyczył przede wszystkim asesorów sądowych, czyli sędziów *in spe*, czyli w trakcie procedury stawania się sędziami. Dotyczył on wymierzania sprawiedliwości przez asesorów sądowych. Natomiast w naszej sprawie mamy do czynienia z referendarzami sądowymi, a więc urzędnikami sądowymi szczególnego rodzaju. W tej kwestii referendarze orzekają w sprawie pomocy z urzędu, co nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Przywołane przez skarżącego uzasadnienie jest całkowicie nieadekwatne do problematyki, do zarzutu, który stawia. Trudno jest dopasować ten fragment uzasadnienia do stawianego zarzutu. Stąd, w naszej ocenie, postępowanie w tej sprawie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jednakże z pewnej ostrożności procesowej, gdyby TK nie podzielił naszego poglądu i mimo wszystko chciałby jednoznacznie tę kwestię przesądzić, w naszym stanowisku przedłożyliśmy całą argumentacją przemawiającą za zgodnością z konstytucją art. 258 § 1 p.p.s.a. W naszej ocenie poszczególne problemy konstytucyjne składające się na całość zostały już przez TK wcześniej przesądzone, ale TK nie wydał jeszcze w tej sprawie wyroku, który miałby moc powszechnie obowiązującą.

Ostatecznie wnosimy o umorzenie postępowania w całości w odniesieniu do połączonych skarg SK 87/19 oraz SK 7/20 ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Zaskakujące, że ta sprawa w ogóle została przekazana do rozpoznania. Na wcześniejszym etapie powinna zostać odrzucona z takimi zarzutami. Otwieram

dyskusję dotyczącą sprawy SK 87/19. Czy są pytania do pana mecenasa? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 87/19. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (24) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 32/20. Pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 32/20 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej. Skarżący zakwestionował art. 505^{36} ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w brzmieniu: „W razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu nakaz zapłaty traci moc w całości, a sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej. W takim przypadku nie pobiera się opłaty uzupełniającej od pozwu".

Jest to rozstrzygnięcie normatywne, które odnosi się do elektronicznego postępowania upominawczego. To co należy podkreślić to to, że po wniesieniu skargi konstytucyjnej dnia 4 lipca 2019 roku doszło do zmiany brzmienia tego przepisu. Jednak ze względu na tryb tego postępowania ustalonego skargą konstytucyjną, ewentualne przystąpienie do merytorycznego badania tego przepisu może odnosić się tylko i wyłącznie do przepisu obowiązującego w brzmieniu z 2018 roku, bo w takim brzmieniu ten przepis stanowi podstawę ostatecznego orzeczenia skarżącego o jego prawach i wolnościach, przynajmniej w jego opinii.

Krótko odniosę się do stanu faktycznego, który stał się podstawą wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej. Wobec skarżącego w niniejszej sprawie, nakazem w elektronicznym postępowaniu upominawczym Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie – VI Wydział Cywilny – e-sąd, nakazał zapłatę określonej kwoty wraz z odsetkami na rzecz funduszu inwestycyjnego tytułem zwrotu kosztów procesu. Postanowieniem referendarza sądowego e-sąd nadał nakazowi zapłaty klauzulę wykonalności. Skarżący wniósł sprzeciw od nakazu zapłaty, a także wniósł skargę na postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności.

W następnym etapie referendarz sądowy przekazał sprawę do rozpoznania sądowi właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania naszego skarżącego, natomiast przywołanego w niniejszym postępowaniu upominawczym, zgodnie z dyspozycją zakwestionowanego przepisu Kodeksu postępowania cywilnego. Na orzeczenie referendarza o przekazaniu sprawy skarżący wniósł skargę, którą Sąd Okręgowy w Lublinie – II Wydział Cywilny postanowieniem oddalił.

Analiza treści pisma, które inicjuje postępowanie w niniejszej sprawie, a także pisma uzupełniającego, które było reakcją na zarządzenie sędziego TK w związku z brakami formalnymi skargi, prowadzi do wniosku, że skarżący diagnozuje naruszenie jego prawa do sądu, które ma zagwarantowane w art. 45 ust. 1 konstytucji. Skarżący twierdzi bowiem, że art. 505^{36} Kodeksu postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim zwalnia sąd prowadzący elektroniczne postępowanie ustawodawcze od obowiązku merytorycznego badania powództwa w razie skutecznego wniesienia sprzeciwu przez pozwanego, łamie jego prawo do sądu rozumiane jako prawo do rozstrzygnięcia sprawy w odpowiednio ukształtowanym postępowaniu sądowym.

W perspektywie wniosków procesowych sformułowaliśmy w *petitum* projektu stanowiska Sejmu, że, po pierwsze, postulujemy o umorzenie postępowania w całości, ze względu na to, że skarżący kwestionuje zaniechanie prawodawcze, o którym mówił już dziś pan mecenas Esmund – za chwilę do tego przejdę. Na wszelki wypadek, gdyby TK nie podzielił naszego wniosku o umorzenie postępowania i przystąpił do merytorycznego rozpoznania sprawy, wnosimy o uznanie, iż było to zgodne z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Tak jak wskazałam, podstawowym problemem natury formalnej w niniejszej sprawie jest to, że skarżący kwestionuje przyjęty przez ustawodawcę katalog skutków procesowych prawidłowego wniesienia w elektronicznym postępowaniu upominawczym sprzeciwu od nakazu zapłaty i upatruje niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji

w braku wskazania, jako jednej z konsekwencji, możliwości merytorycznego rozpoznania powództwa. Skarżący wywodzi, że z uwagi na brzmienie kwestionowanego przepisu w toku elektronicznego postępowania upominawczego wywołanego powództwem skierowanym przeciwko niemu sąd nie zajął się sprawą merytorycznie i pominął zgłaszane przez skarżącego okoliczności.

Z powyższego wynika, że skarżący podnosi, iż pożądanym, wedle jego opinii, rozwiązaniem byłoby umożliwienie merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w przypadku prawidłowego wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty. W świetle wywodu w skardze, tylko takie rozwiązanie normatywne należałoby uznać za przewód zgodny z konstytucją. W związku z powyższym, na tle tak zarysowanej argumentacji pojawiła się konieczność ustalenia, czy przedmiotem kontroli jest podlegające kognicji TK pominięcie ustawodawcze, czy też wykraczające poza kompetencje rozpoznawcze Trybunału zaniechanie ustawodawcze.

Nawiązując do wypowiedzi pana mecenasa Esmunda nie będę przywoływała ustaleń i rekonstrukcji przesłanek dotyczących rozgraniczenia obu sytuacji, które są zamieszczone w projekcie stanowiska. Natomiast w niniejszej sprawie w celu aplikacji wypracowanych w orzecznictwie trybunału kryteriów kwalifikacji braku legislacyjnego jako pominięcia bądź zaniechania prawodawczego, należy zaznaczyć, że brak w konstrukcji kwestionowanego przepisu wskazania możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia pozwu w wypadku prawidłowego wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty w EPU jest efektem intencjonalnym i ma uzasadnienie. Nie można mu przypisać luki tetycznej.

Kwestionowany przez skarżącego przepis dotyczy elektronicznego postępowania upominawczego. W projekcie stanowiska wskazujemy cechy EPU z przywołaniem poglądów TK. W szczególności jest to wyrok o sygn. akt SK 9/02, a także ustalenia doktryny w odniesieniu do postępowania cywilnego, trendy o charakterze wstępnym, przedrozpoznawczym postępowania upominawczego. Te ustalenia można również odnieść do EPU.

Zasadniczym celem regulacji, która wprowadzała EPU było podniesienie sprawności w postępowaniach cywilnych, gospodarczych i sprawach, które masowo pojawiają się w obrocie gospodarczym. W tym momencie, uwzględniając cechy elektronicznego postępowania upominawczego, które zostały zrekonstruowane w projekcie stanowiska, a które są zdeterminowane celami tego nadzwyczajnego trybu postępowania, należy wskazać, że pozwany – w naszej sprawie skarżący – miał możliwość wzruszenia nakazu zapłaty przez wniesienie sprzeciwu, a procesowym skutkiem prawidłowego wniesienia sprzeciwu jest utrata w całości mocy nakazu zapłaty i jednocześnie przekazanie przez e-sąd sprawy sądowi właściwości ogólnej, którym jest sąd wyznaczany na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Dalsze postępowanie będzie się toczyć według przepisów o procesie, chyba że sprawa podlega rozpoznaniu według przepisów o postępowaniu odrębnym, właściwym dla dochodzenia określonego naruszenia albo determinowanego przez charakter stron procesu. Taki scenariusz procesowy zaktualizował się w okolicznościach faktycznych skarżącego.

Wobec powyższego, w opinii BAS należy stwierdzić, że nieuwzględnienie wśród procesowych skutków prawidłowego wniesienia sprzeciwu przeciwko nakazowi zapłaty w EPU, wyłączenie możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez e-sąd jest efektem uzasadnionego zaniechania ustawodawcy. Należy podkreślić, że gdyby ustawodawca ustanowił taką możliwość, wówczas zniweczyłby cel funkcjonowania EPU, jakim jest szybkie rozstrzyganie spraw, które masowo ujawniają się w obrocie gospodarczym.

Regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie nie jest ani zbyt wąska, ani nie pomija treści istotnych dla przedmiotu i celów EPU założonych przez ustawodawcę. Pożądana przez skarżącego regulacja, która umożliwiałaby merytoryczne rozstrzyganie przez e-sąd o roszczeniu w wypadku prawidłowego wniesienia sprzeciwu, nie jest również niezbędna dla realizacji założeń EPU. Nawet można zaryzykować stwierdzenie, że stałoby się wręcz przeciwnie, wdrożenie pożądanej przez skarżącego regulacji powodowałoby dysfunkcjonalność EPU. Kwestionowanej regulacji nie sposób zarzucić ani przypadkowości, ani absurdalności, które przemawiałyby za kwalifikowaniem braku regulacyjnego jako pominięcia prawodawczego, które podlegałoby kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W naszej opinii zarzut braku w zaskarżonym unormowaniu elemen-

tów, które są postulowane przez skarżącego należy kwalifikować jako skargę na zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym formułujemy pierwszoplanowy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jak wskazałam na wstępie, w przypadku niepodzielenia naszego zdania dotyczącego konieczności umorzenia postępowania przez TK, przedstawiamy krótką analizę merytoryczną, której finał jest następujący: postulujemy sformułowanie wniosku co do zgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do kwestii analizy merytorycznej, należy przede wszystkim wskazać, że skarżący precyzuje, iż dochodzi do naruszenia prawa do sądu rozumianego jako prawo do rozstrzygnięcia sprawy w odpowiednio ukształtowanym postępowaniu sądowym. Jednocześnie trzeba odnotować, że skarżący wyraźnie utożsamia możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez e-sąd z rzetelnie ukształtowaną procedurą sądową.

Odnosząc się do zasadności zarzutów sformułowanych w skardze, należy stwierdzić, że BAS nie podziela zapatrywania skarżącego. Zważywszy na specyfikę EPU, rekonstruowaną we wcześniejszej części projektu stanowiska, trzeba wskazać, że to postępowanie może zakończyć się przed e-sądem ostatecznie lub być kontynuowane przed sądem według właściwości ogólnej, jak stało się w analizowanej sprawie naszego skarżącego.

Chcemy też zwrócić uwagę na fakt, że w ramach EPU, na kanwie sprawy, która stała się podstawą wniesienia skargi , doszło do powrotu sprawy z e-sądu do sądu właściwości ogólnej. Z informacji uzyskanych przez BAS wynika, że Sąd Rejonowy w Żninie – Wydział I Cywilny, postanowieniem z 18 czerwca 2018 roku umorzył postępowanie w sprawie skarżącego, w niniejszym postępowaniu pozwanego. Podstawą tej decyzji procesowej było nieusunięci przez powoda w wyznaczonym terminie braku pozwu.

Naszym zdaniem nie ma wątpliwości co do tego, że skarżący miał zapewnione prawo do sądu i otrzymał możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia, niemniej na skutek nieuzupełnienia braków formalnych przez powoda ostatecznie doszło do umorzenia postępowania postanowieniem sądu właściwości ogólnej.

Wobec tego należy podkreślić końcowo, że art. 45 ust. 1 konstytucji gwarantuje samo rozpatrzenie sprawy, a nie treść rozstrzygnięcia. Funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku, ale prawnie skutecznej możliwości zwrócenia się do organu sądowego o rozpatrzenie sprawy i wydanie orzeczenia stosownie do wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego. Naszym zdaniem należy uznać, że skarżący w pełni to prawo miał zagwarantowane i je zrealizował.

Nasze ustalenia pozwalają na sformułowanie wniosku, że skarżący nie obalił domniemania konstytucyjności art. 505^{36} k.p.c. – w brzmieniu i zakresie wskazanych w *petitum* stanowiska Sejmu. W związku z tym należy uznać, że przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Sprawa wyjątkowo oczywista. Otwieram dyskusję dotyczącą sprawy SK 32/20. Czy są pytania do pani mecenas? Nie ma. Przechodzimy do głosowania nad sprawą SK 32/20. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty jednogłośnie. Tym samym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia.

W imieniu prezydium składam najserdeczniejsze życzenia dla wszystkich członków Komisji Ustawodawczej, dla pana naczelnika i wszystkich ekspertów z Biura Analiz Sejmowych, dla wszystkich pracowników i gości, żeby te wyjątkowo trudne święta upłynęły państwu w dobrej, spokojnej i możliwie rodzinnej atmosferze. Życzę oczywiście wiele zdrowia.

Życzę wiele pomyślności w nowym roku. Mam nadzieję, że da nam on możliwość normalnej pracy w realu, a nie tylko on-line.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.